

N° 443269

M A...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 17 décembre 2021

Lecture du 29 décembre 2021

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, Rapporteur public

« Charité bien ordonnée commence par soi-même ». Vous apprécierez si la présente affaire est propre à illustrer cet adage ironique.

En 2012, la mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS) avait déjà dressé un rapport préoccupant de la situation de l'office public de l'habitat de Saint-Claude, mettant notamment en lumière des irrégularités affectant le contrat du directeur général, un taux élevé de vacance des logements, l'absence de plan pluriannuel d'entretien et le retard à réaliser des diagnostics de performance énergétique. A l'issue d'un nouveau contrôle de l'agence nationale de contrôle du logement social opéré de juin 2016 à janvier 2017, et sur la proposition du conseil d'administration de l'agence, la ministre qui cumulait la charge des collectivités territoriales et celle du logement, et qui s'est associé son ministre délégué chargé du logement pour la signature de l'acte, a prononcé la révocation du directeur général, M. A....

Les moyens de légalité externe soulevés par M. A... vous conduiront à préciser les garanties de procédure dont doivent bénéficier les dirigeants d'organismes de logement social à l'égard desquels l'agence propose une sanction.

M. A... se plaint à titre principal de n'avoir pas reçu communication de l'ensemble des éléments sur lesquels se fonderait la décision de sanction, en particulier le rapport définitif de contrôle établi par l'agence.

En combinant les dispositions expresses du code de la construction et de l'habitation et le principe des droits de la défense, vous avez précisé, par vos décisions du 26 avril 2018, *SAEM Habiter à Yerres*, n° 409688, T. 553, 761, et du 16 juin 2021, *OPH Drôme Aménagement Habitat*, n° 432682 T, les éléments du caractère

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

contradictoire de la procédure applicables lorsqu'une procédure de sanction est diligentée à l'encontre d'un organisme relevant de la compétence de l'agence.

Avant de proposer aux ministres compétents de prononcer une sanction contre un organisme qu'elle a contrôlé, avez-vous jugé, l'agence doit avoir mis en mesure le conseil de surveillance, le conseil d'administration ou l'organe délibérant de l'organisme de présenter ses observations sur le rapport de contrôle établi par l'agence, en ayant été informé de ceux des constats du rapport pour lesquels l'agence envisage de proposer une sanction. Il s'agit tout simplement de faire connaître à l'organisme visé les griefs formulés à son encontre, en le mettant en mesure de présenter utilement ses observations. La même règle doit bien évidemment s'appliquer le cas échéant à la personne physique contre laquelle est envisagée une sanction.

C'est notamment à cet effet que l'article L. 342-9 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le rapport provisoire est communiqué à la personne concernée, au président ou au dirigeant de l'organisme concerné, qui est mis en mesure de présenter ses observations dans le délai d'un mois. La formulation large de la loi couvre tant le cas de la personne morale que de son dirigeant personne physique poursuivie. Toutefois, le rapport n'a pas nécessairement une visée disciplinaire, et les textes ne prévoient pas d'indiquer à l'organisme contrôlé ou à la personne physique mise en cause ceux des constats pour lesquels l'agence envisage de proposer une sanction. C'est le principe des droits de la défense qui oblige à une telle information spécifique, à l'égard soit de l'organisme contrôlé, soit de la personne physique en cause.

Vous avez indiqué que cette information spécifique peut notamment résulter de la transmission à l'organisme concerné, dans des conditions lui permettant d'y répondre utilement, de la décision par laquelle le comité du contrôle et des suites de l'agence, qui a cette compétence, indique au conseil d'administration de l'agence ceux des griefs figurant dans ce rapport pour lesquels il lui demande de proposer une sanction. Cette transmission suffit, à la condition que la proposition de sanction finalement transmise par le conseil d'administration aux ministres ne se fonde pas sur d'autres griefs. Vous pourrez dans la présente affaire dire que ces principes s'appliquent dans le cas de poursuites engagées contre une personne physique.

Les articles L. 341-9 et R. 342-14 prévoient d'ailleurs encore, plus largement, que le rapport définitif de contrôle, établi après examen des observations écrites apportées au rapport provisoire par l'organisme contrôlé, est notifié au dirigeant de l'organisme qui le communique à chaque membre de l'organe délibérant, qui a la possibilité dans le délai de quatre mois à compter de la notification du rapport définitif à l'organisme, d'adresser à l'agence ses observations écrites sur ce rapport définitif de contrôle aux fins de leur publication. Vous avez énoncé par les décisions précitées que la mise en œuvre de ces dispositions, si elle est doublée de la communication de la décision prise au vu du rapport définitif par le comité du contrôle et des suites, est de nature à assurer le respect par l'agence des droits de la défense de l'organisme.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En fait, s'agissant de l'organisme contrôlé, le code ne laisse pas d'échappatoire : ces communications finales complètes du rapport définitif s'imposent.

Il n'en va pas de même en ce qui concerne les personnes physiques : comme nous l'avons déjà vu, l'objet du rapport définitif n'est pas nécessairement disciplinaire et a normalement un objet bien plus large. Une personne physique poursuivie n'a pas, en tant que personne physique, *a fortiori* si elle n'exerce plus les fonctions dirigeantes au titre desquelles elle est mise en cause, à en connaître. En ce qui la concerne, par conséquent, la règle précédente, de communication des griefs, suffit, sans que s'impose la communication du rapport définitif ni la possibilité de présenter des observations avant de proposer une sanction.

Or en l'espèce, le directeur général de l'agence a informé M A... par un courrier du 24 octobre 2017 que l'agence avait transmis son rapport définitif de contrôle à l'office public de l'habitat de Saint-Claude et l'a invité à présenter dans le délai d'un mois ses observations sur plusieurs éléments de ce rapport reproduits dans ce courrier, en l'avertissant qu'au vu de ces éléments, le comité du contrôle et des suites avait préparé un projet de délibération du conseil d'administration proposant sa révocation aux ministres compétents – sans d'ailleurs que cette mention signifie, contrairement à ce que soutient M. A..., que l'agence aurait acté cette proposition avant même de le mettre en mesure de présenter ses observations, puisque la proposition du comité du contrôle et des suites n'engageait pas le conseil d'administration, seul compétent pour arrêter la proposition faite aux ministres.

Ces communications suffisent à assurer la régularité de la procédure au titre des droits de la défense dont M. A... doit bénéficier.

En deuxième lieu, vous avez jugé par votre décision du 23 décembre 2020, X..., n° 433666, T. 819, qu'il appartient au ministre de tenir notamment compte, dans le choix de la sanction retenue, du délai qui s'est écoulé depuis la date des faits reprochés et, d'autre part, de prononcer cette sanction dans un délai raisonnable après la transmission de la proposition de l'agence. Mais vous avez alors admis un délai d'un peu plus d'une année, de sorte que le délai de huit mois séparant la proposition de sanction faite par l'agence et la décision des ministres s'avère conforme à la norme dégagée par votre décision.

Plus litigieux paraît le délai de dix-huit mois ayant séparé la réponse de M. A... à la lettre le mettant en mesure de présenter ses observations à l'agence et la délibération du conseil d'administration décidant de proposer une sanction, même si ce retard peut s'expliquer pour partie par un congé de maladie de M. A... et l'interférence avec l'engagement d'une procédure pénale. Mais l'extension en amont de la procédure de la solution du 23 décembre 2020 X..., que vous avez adoptée en vous écartant de mes conclusions, ne paraît pas s'imposer. Dans les rapports entre le ou les ministres compétents et un organisme de logement social ou ses dirigeants peuvent interférer des soupçons d'ordre politique qui justifient mieux qu'en ce qui concerne un organe

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

indépendant comme l'ANCOL une vigilance particulière pour éviter que l'inertie ou la rouerie d'un ministre ne fasse peser une épée de Damoclès sur des personnes morales ou physiques laissées dans l'expectative.

Enfin, la décision contestée expose de manière claire, précise, et complète les circonstances de fait et de droit sur lesquelles elle se fonde. Il n'y avait ainsi pas à compléter sa motivation, pour en assurer la régularité, d'une jonction du rapport de contrôle de l'agence, comme M. A... le soutient par son recours

A la frontière de la forme et du fond, si M. A... soutient que la ministre et son ministre délégué se seraient abstenus de procéder à un examen particulier de son dossier, le simple fait qu'ils reprennent à leur compte les termes de la proposition de l'Agence ne suffit pas à l'établir.

Il n'apporte non plus aucune précision qui vous permettrait d'apprécier le bien-fondé de son moyen de légalité interne tiré d'une inexactitude matérielle des faits qui lui sont reprochés. Ce que retient la décision de sanction sans contestation sérieuse, c'est que M. A... a occupé à partir de sa prise de fonction en 2000 successivement deux logements locatifs sociaux d'un même petit immeuble collectif de quatre logements du parc immobilier de son office public de l'habitat, d'abord un cinq-pièces PLA de 112 m², puis, à partir de décembre 2015, un trois pièces de 80 m². Il n'a jamais fait l'objet d'une enquête sur ses ressources et il a été exonéré dès l'occupation de son premier logement du supplément de loyer de solidarité. Le deuxième contrat de location a été conclu avec effet au 1^{er} décembre 2015 sans autorisation préalable du conseil d'administration, rendu nécessaire par les dispositions des articles L. 423-10 et L. 423-11-1 du code de la construction et de l'habitation. En vertu d'une décision du bureau du conseil d'administration du 14 octobre 2015, dont la régularité est critiquée au regard des dispositions de l'article R. 421-16, une baisse de loyer ciblée a été appliquée aux logements de l'immeuble, qui a bénéficié à M. A... à hauteur de 15 % pour son premier logement et de 24 % pour le second.

Eu égard à leur date, les faits décrits seraient pour partie couverts par le délai de prescription institué à l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Mais ces dispositions ne s'appliquent évidemment pas, M. A... n'ayant pas été sanctionné au titre de la discipline des agents des trois fonctions publiques civiles, notamment les agents contractuels de droit public, mais dans le cadre propre au contrôle de la gestion des organismes de logement social.

M. A... en conteste le caractère fautif, s'agissant de l'absence de paiement de surloyer et par ricochet d'évaluation de ses capacités financières, en faisant valoir la jurisprudence de la cour de cassation selon laquelle le supplément de loyer de solidarité ne s'applique pas aux logements de fonction. Mais la légalité de l'absence de paiement de surloyer importe peu, en réalité. L'article L. 342-12 du code de la construction et de l'habitation ne punit pas que les manquements aux dispositions législatives et réglementaires mais vise également les « fautes graves de gestion ». Ce qui doit être fondamentalement

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

reproché à M. A..., ce n'est pas de n'avoir pas payé certaines sommes qu'il devait, c'est d'avoir obtenu de l'organisme de logement qu'il dirigeait, notamment par des actes irréguliers, des conditions de logement particulièrement avantageuses, plus avantageuses que celles consenties sur critères de ressources à ses locataires.

Au demeurant, alors que le bénéficiaire d'un logement de fonction ne fonde pas dans son principe la sanction infligée à M. A..., il s'avère que l'octroi d'un tel avantage était prohibé au moins à partir de 2009 par le statut du directeur général d'un office public de l'habitat édicté par le décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009. En effet, les dispositions de l'article R. 421-20 du code de la construction et de l'habitation qui en sont issues rendent la rémunération annuelle versée au directeur général exclusive de tous avantages annexes en espèces ou en nature autres que ceux mentionnés à l'article R. 421-20-1, lequel n'inclut pas l'attribution d'un logement de fonction dans la liste qu'il comporte. Il ressort d'ailleurs de la lettre de mise en mesure de présenter des observations que même avant le statut de 2009, le contrôle de la MIILOS de novembre 2005 avait relevé le caractère irrégulier de l'avantage en nature que constituait l'abattement de loyer initialement consenti à M. A..., lequel ne s'acquittait initialement que d'une redevance de 70 % du loyer et s'est mis à régler 100 % du loyer à partir du 1^{er} janvier 2007 à la suite du rapport de la MIILOS.

La chronologie des faits décrits par la décision de sanction fait par ailleurs ainsi apparaître qu'ils ont commencé avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2014. C'est cette loi qui a introduit à l'article L. 342-14 du code de la construction et de l'habitation la faculté de prononcer des sanctions à l'encontre des dirigeants des organismes d'HLM. Ceci inspire à M. A... un moyen tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines. Mais ce qui a commencé dès 2000 s'est poursuivi au-delà de 2014 et s'est aggravé, du fait de la conclusion du second contrat sans intervention du conseil d'administration et de la décision irrégulière du bureau de baisser les loyers, qui s'est appliquée tant au premier logement qu'au second. La durée des avantages indus dont a bénéficié M. A... ne paraît pas un élément déterminant de leur gravité. Aussi paraît-il facile d'admettre que tout en rappelant l'origine de ces avantages, par égard pour leur chronologie factuelle, la sanction ne punit que leur poursuite et leur aggravation à compter de 2014. Ce qui le confirme nettement, c'est que la motivation de la sanction ne retient pas les manquements qui ont cessé avant 2014, tel que l'abattement de loyer auquel il avait été lié fin à compter du 1^{er} janvier 2007. Votre qualité de juges de plein contentieux vous autorise d'ailleurs à prendre sur vous de retenir que les faits postérieurs suffisent à justifier la sanction.

Car malgré la contestation de M. A... sur ce dernier point, il n'y a guère de doute que les manœuvres auxquelles se livre le dirigeant d'un organisme de logement social pour bénéficier de conditions de logement particulièrement avantageuses méritent une sanction sévère. La difficulté de certains à percevoir, dans la famille lexicale du verbe servir, la nuance de sens qu'introduit sa forme pronominale, ne peut pas tout de même être seulement attribuée au déclin des méthodes d'enseignement de la grammaire. En tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce, y compris, comme le

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

demande M. A..., de l'écoulement du temps, vous pourrez confirmer le caractère proportionné de la sanction de la révocation.

Et par ces motifs, je conclus au rejet du recours de M. A..., ainsi qu'au rejet des demandes au titre de l'article L. 761-1 du code de la justice administrative de la Maison pour tous, venant aux droits de l'office public de l'habitat de Saint-Claude : elle n'a pas la qualité de partie au litige qui oppose M. A... à l'Etat en ce qui concerne la sanction prononcée par la ministre, et si elle l'a bien en ce qui concerne la décision du président de l'office mettent fin aux fonctions de M. A... en exécution de la décision de sanction, vous pourrez, dans les circonstances de l'espèce, ne pas faire droit à sa demande même dans cette seule mesure.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.